

## **Puolustusvaliokunta**

**Jalkaväkimiinakiellosta irtautuminen ja jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron salliminen**

**Ulkoasiainvaliokunnalle**

### **JOHDANTO**

#### *Vireilletulo*

Jalkaväkimiinakiellosta irtautuminen ja jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron salliminen (KAA 4/2022 vp). Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Outi Hyvärinen, ulkoministeriö
- neuvotteleva virkamies Tiina Rajjas, puolustusministeriö
- eversti Ari Laaksonen , Pääesikunta
- pioneeritarkastaja, eversti Jukka Aihtia, Maavoimien esikunta
- Executive Vice President Hannu Hytti, FORCIT Defence
- toimitusjohtaja Juho Kalliala, Leijona Instituutti Oy
- Senior Military Adviser, eversti (evp) Harri Kauppinen, Raikka Oy
- pääsihteeri Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry

### **VALIOKUNNAN PERUSTELUT**

#### **Yleistä Ottawan sopimuksesta**

(1) Vuonna 1999 laadittu Ottawan sopimus<sup>1</sup> kieltää jalkaväkimiinojen käytön, kehityksen, tuotannon, hankinnan, varastoinnin ja kuljetukset sekä velvoittaa tuhoamaan jo olemassa olevat jalkaväkimiinavarastot. Sopimukseen sisältyy myös avunantovelvoite, joka koskee sekä miinanraivausta että miinauhrien tukemista.

(2) Ottawan sopimuksen mukaan jalkaväkimiina tarkoittaa miinaa, joka on suunniteltu räjähtämään henkilön läsnäolosta, läheisyydestä tai kosketuksesta ja joka tekee taistelukyvyttömäksi,

---

<sup>1</sup> [https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2012/20120013/20120013\\_2](https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2012/20120013/20120013_2)

## Valiokunnan lausunto PuVL 17/2022 vp

haavoittaa tai tappaa yhden tai useampia henkilöitä. Miinoja, jotka on suunniteltu räjähtämään ajoneuvon, mutta ei henkilön läsnäolosta, läheisyydestä tai kosketuksesta ja joissa on käsittelynestolaite, ei tämän vuoksi katsota jalkaväkimiinoiksi.

(3) Jalkaväkimiinat aiheuttavat merkittäviä humanitaarisia ja taloudellisia ongelmia ympäri maailmaa. Ongelmat kohdistuvat erityisesti vähiten kehittyneisiin maihin ja alueisiin, jotka muutenkin kärsivät meneillään olevan tai päättyneen konfliktin vaikutuksista. Valiokunta toteaa, että Suomi on aina ollut vastuullinen miina-aseen käyttäjä. Miinat ja muut sodan räjähtämättömät jäänteet vaikeuttavat paikallisten yhteisöjen elämää vielä pitkään varsinaisen konfliktin päättymisen jälkeen. Huolimattomasti käytetyt ja merkitsemättömille alueille asetetut miinat eivät tee eroa taistelijoiden ja siviilien välillä, vaan raivaamattomien miinojen vaikutukset kohdistuvat usein raskaimmin juuri siviiliväestöön. Kansainvälinen Landmine and Cluster Munitions Monitor -järjestö on arvioinut, että jalkaväkimiinat aiheuttivat 1990-luvulla noin 25 000 ihmisen kuoleman tai loukkaantumisen vuosittain. Vuonna 2009 uhreja oli järjestön mukaan enää noin 4 000. (Ks. HE 15/2011 vp, Suomen liittyminen Ottawan sopimukseen, s. 3—6).

(4) Ottawan sopimukseen kuuluvat lähes kaikki maailman maat (164 maata), mukaan lukien kaikki EU-maat. Venäjä ei ole mukana Ottawan sopimuksessa. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että Venäjä kehittää ja testaa jalkaväkimiinoja ilman mitään rajoitteita ja käyttää niitä laajasti Ukrainan maaperällä. Ukraina liittyi Ottawan sopimukseen vuonna 2005.

(5) Ottawan sopimuksesta irtautumisesta ei keskustella muissa EU-maissa lukuun ottamatta Viroa. Viron parlamentissa Riigikogussa 21 kansanedustajaa on esittänyt Viron hallitukselle Ottawan sopimuksesta irtautumista. Perusteina irtautumiselle esitetään, että nykyisessä turvallisuustilanteessa Viron pitää pystyä vahvistamaan kansallista puolustustaan kaikin tavoin ja jalkaväkimiinoilla on tässä oma roolinsa. Irtautumista ehdottavat kansanedustajat myös katsovat sellaisen asetelman kestävämmäksi, että kriisitilanteessa vastustaja voi käyttää jalkaväkimiinoja Viron maaperällä, mutta virolaisilla ei ole tätä mahdollisuutta.<sup>2</sup> Viron hallitus ei ole nähnyt tarpeelliseksi esittää Ottawan sopimuksesta irtautumista, mutta keskustelu asiasta jatkuu Viron parlamentissa.

### Suomen liittyminen Ottawan sopimukseen

(6) Tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksessa 9.12.2009 linjattiin, että Suomi aloittaa valmistelut liittyäkseen Ottawan sopimukseen vuoden 2012 alku-puolella. Suomen jalkaväkimiinavarastot hävitetään sopimuksen velvoitteiden mukaisesti vuoteen 2016 mennessä. TP-UTVA:n linjauksen taustalla olivat myös ulko- ja turvallisuuspoliittisten selonteokojen kirjaukset asiasta.

(7) Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa todetaan: "Suomi liittyy henkilömiinat kieltävään Ottawan sopimukseen vuonna 2012 ja hävittää jalkaväkimiinat vuoden 2016 loppuun mennessä." Sama kirjaus oli myös vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessä selonteossa.

---

<sup>2</sup> <https://www.riigikogu.ee/en/sitting-reviews/bill-concerning-anti-personnel-mines-was-dropped-from-the-legislative-proceedings/>

## Valiokunnan lausunto PuVL 17/2022 vp

(8) Eduskunta hyväksyi Suomen liittymisen Ottawan sopimukseen 25.11.2011, ja tasavallan presidentti vahvisti liittymisen 22.12.2011. Vuoden 2017 puolustuslonteossa todetaan, että ”jalkaväkimiinojen poistumisen kautta menetettyä pelotevaikutusta korvataan muilla menetelmillä. Puolustusvoimat selvittää kotimaisen puolustusteollisuuden innovaatioiden mahdollisuuksia ja käytettävyyttä”.

### **Jalkaväkimiinojen suorituskyvyn korvaaminen Puolustusvoimissa**

(9) Puolustusvoimilla oli Ottawan sopimukseen liittymistä valmisteltaessa sopimuksen kieltämiä jalkaväkimiinoja yhteensä noin miljoona, joista sakaramiinoja 800 000 kappaletta ja putkimiinoja 230 000 kappaletta. Sakaramiinojen käytön tarkoituksena oli vaikeuttaa manuaalista, käsin toteutettavaa raivaamista.

(10) Puolustusvoimille kohdennettiin jalkaväkimiinojen suorituskyvyn korvaamiseksi vuosille 2009—2016 lisärahoitusta 200 miljoonaa euroa. Lisäksi korvaavia suorituskykyjä rahoitettiin 100 miljoonalla eurolla puolustusbudjetin sisällä. Puolustusbudjetin sisällä olevalla 100 miljoonan euron rahoituksella hankittiin raskaita raketinheittämiä, joiden ampumatarvikeperhe sisältää myös kuorma-ammuksia. Kahdensadan miljoonan euron lisärahoituksella on hankittu lennokkeja, moniherätepanssarmiinoja, raivaamisenestopanoksia, viuhkapanoksia, pimeätoimintakykyä sekä tilannekuvajärjestelmiä. Valiokunta toteaa, että vaikka näitä kykyjä olisi kehitetty Puolustusvoimissa joka tapauksessa, merkittävä lisärahoitus mahdollisti kykyjen etupainotteisen kehittämisen.

### **Puolustusvoimien arvio jalkaväkimiinojen merkityksestä Suomen puolustuskyvylle**

(11) Puolustusvoimissa jalkaväkimiinoja ei nähdä kriittisenä ja välttämättömänä suorituskykyinä. Puolustusvoimat on kyennyt sopeuttamaan toimintansa olemassa oleviin sopimuksiin ja rajoitteisiin, ja korvaavia järjestelmiä on hankittu jo pitkään. Teknologian kehitys tuo jatkuvasti lisää mahdollisuuksia korvata jalkaväkimiinojen suorituskykyä. Varusmiehille ei myöskään ole vuosiin annettu koulutusta jalkaväkimiinojen käytöstä, ja tämän osaamisen palauttaminen vaatisi useamman vuoden.

(12) Puolustusvoimien mukaan jalkaväkimiinojen merkitys on pienentynyt myös siksi, että Venäjän pääraivaamisen menetelmä on mekaaninen raivaaminen, ja se tapahtuu panssarivaunuihin asennetuin jyrin tai auroin sekä räjähtävin raivaimin, kuten raketтираivaimin tai putkipanoksin. Venäläisten käytössä on myös manuaalista raivaamista, joka tapahtuu etsien miinaharavalla tai tutkaimella. Puolustusvoimat arvioi, että tällöin jalkaväkimiinan hidastava ja psykologinen merkitys on merkittävä.

(13) Puolustusvoimien arvion mukaan jalkaväkimiinoista luopumisesta huolimatta Suomi on edelleen suluttamisen suurvalta Euroopassa. Suluttamisella tarkoitetaan miinoitteista ja esteistä koostuvaa kokonaisuutta. Puolustusvoimien arvion mukaan suomalaiset sulutteet ovat edelleen erittäin vaikeasti raivattavissa ilman sulutteen omistajan hallussa olevaa sulutteen selostetta.

(14) Puolustusvoimain komentaja kenraali Kivinen on arvioinut jalkaväkimiinakysymystä maanpuolustuskurssilla pitämässään puheessa 7.3.2021: ”Puolustuskyvyn parantamiseen liitty-

## Valiokunnan lausunto PuVL 17/2022 vp

vässä keskustelussa on noussut ajatuksia Suomen irtautumisesta Ottawan jalkaväkimiinoista kielävästä sopimuksesta. Tähän totean, että Suomi on edelleen suluttamisen eurooppalainen suurvalta. Suluttamisella tarkoitetaan miinoitteista ja esteistä koostuvaa kokonaisuutta. Valmiusvarastoissamme on useita satoja tuhansia panssarimiinoja ja merkittävä määrä niin viuhka- kuin kylkipanoksia. Jalkaväkimiinoista luopumisen yhteydessä menetettyä suorituskykyä on korvattu varsin monipuolisesti. Myös panssarimiinojen suorituskykyä on parannettu ja niiden raivaaminen on vastustajalle entistä vaikeampaa. Jalkaväkimiinojen korvaaminen rahoitettiin puolustusbudjetin ulkopuolelta osoitetulla 200 miljoonan euron lisärahoituksella. Tämän lisäksi uudistukseen käytettiin puolustusbudjetin sisältä 100 miljoonaa euroa. Myös raskailla raketinheittimillä on ampu-  
matarvikkeita, joita voidaan käyttää niin sanottuun kaukomiinoittamiseen. Suluttamisen toimintatavat ja meidän operointikonseptit ovat siis muuttuneet, joten jalkaväkimiinat eivät ole meille ajankohtainen asia."

### **Yhteenvedo Ottawan sopimuksen merkityksestä Suomen puolustuskyvylle**

(15) Valiokunta yhtyy asiantuntijoiden näkemykseen siitä, ettei mikään nykyään käytössä oleva järjestelmä voi kokonaan korvata jalkaväkimiinoilla aikaan saatavaa suorituskykyä, erityisesti miinakauhua.

(16) Valiokunta huomauttaa lisäksi, että Suomen ei ole mahdollista irtautua Ottawan sopimuksesta kriisitilanteessa ja aloittaa jalkaväkimiinojen tuotantoa. Ottawan sopimuksesta irtisanoutuminen tulee voimaan kuuden kuukauden kuluttua eroilmoituksesta. Lisäksi sopimuksessa todetaan, että irtisanominen tulee voimaan vasta mahdollisen käynnissä olevan aseellisen selkkauksen päätyttyä.

(17) Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että nopeasti kehittyvät teknologiat tuovat uusia mahdollisuuksia korvata miinojen aiheuttamaa ja vastustajan liikettä hidastavaa epävarmuutta. Tällaisia mahdollisia uusia asejärjestelmiä ovat muun muassa heitettävät polttopanokset, valvontasensorit sekä tähysteisiä panoksia yhdistävät järjestelmät.

(18) Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että Puolustusvoimat yhdessä kotimaisen puolustusteollisuuden kanssa jatkaa määrätietoisesti uusien Ottawan sopimuksen mukaisten miina-asejärjestelmien kehittämistä (esimerkiksi Take of Canister -hyppymiina). Valiokunta huomauttaa, että tekoälyn käytöstä sotilassovelluksissa ja autonomisissa asejärjestelmissä keskustellaan säännönmukaisesti kansainvälisissä kokouksissa, mutta tekoälyn hyödyntämisestä jalkaväkimiinojen käytössä tai miina-aseessa laajemminkin ei ole keskustelua käynnissä. Suomen kantana on ollut, ettei täysin autonomisia asejärjestelmiä tulisi kehittää (man-in-the-loop-periaate).

(19) Suomalainen puolustusteollisuus kykenisi tuottamaan jalkaväkimiinoja, mutta alan yrityksissä ei ole mielenkiintoa tuotannon käynnistämiseen. Yritykset näkevät jalkaväkimiinojen tuotamisen erittäin merkittävänä mainehaittana muun liiketoiminnan kannalta. Lisäksi jalkaväkimiinoja tuottavilla yrityksillä olisi suuria vaikeuksia saada rahoitusta markkinoilta toiminnalleen, ja monet pankit estävät rahoituksen jalkaväkimiinoja tuottavilta yrityksiltä.

(20) Lopuksi valiokunta toteaa, että Ottawan sopimuksesta irtautumisessa ei olisi kyse vain puolustuksellisen, teknisen suorituskyvyn kehittämisestä, vaan merkittävästä puolustuspoliittisesta

## Valiokunnan lausunto PuVL 17/2022 vp

ratkaisusta ja isommassa kuvassa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan pitkästä linjasta, jossa korostetaan kansainvälistä oikeutta ja sopimusjärjestelmän merkitystä.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

*että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 2.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Häkkänen kok  
varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps  
jäsen Anders Adlercreutz r  
jäsen Atte Harjanne vihr  
Timo Heinonen kok  
jäsen Hanna Huttunen kesk  
jäsen Mika Kari sd  
Kimmo Kiljunen sd  
jäsen Jukka Kopra kok  
jäsen Joonas Könttä kesk  
Riitta Mäkinen sd  
jäsen Markus Mustajärvi vas  
jäsen Juha Mäenpää ps  
jäsen Veijo Niemi ps  
jäsen Erkki Tuomioja sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola